



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๘/๒๕๖๒ วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (นายวัส ติงสมิตร ที่ ๑ และนางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง ที่ ๒) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๘๓/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำฟ้องสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑ และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธการจ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยอาศัยเหตุผลตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๒๘/๒๕๖๑ ที่ให้เหตุผลว่าประธานกรรมการที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเท่านั้นที่เคยมีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่ารับรองในตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๔ ยังคงมีสิทธิได้รับค่ารับรองตามสิทธิเดิมที่เคยมีสำหรับกรรมการคนอื่นที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เมื่อเดิมไม่เคยมีสิทธิได้รับค่ารับรองในการปฏิบัติหน้าที่จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับค่ารับรองอยู่เช่นเดิม ซึ่งการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐



ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ โดยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะดำรงตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามระยะเวลา ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนด อีกทั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องลาออกจากการดำรงตำแหน่งเดิมตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ ด้วยความคาดหวังโดยสุจริตว่าจะได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจนครบวาระหกปี ซึ่งความคาดหวังโดยสุจริตนี้สมควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ของบุคคล ดังนั้น การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจึงขัดต่อหลักนิติธรรมเป็นการปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง และมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งอยู่ปฏิบัติ หน้าที่ต่อไป รวมทั้งกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ซึ่งเป็นผลสืบเนื่อง มาจากมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ศาลปกครองกลางเห็นว่า ศาลปกครองกลางต้องอาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาล รัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ ส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งเป็นกรณีศาลปกครองกลาง



จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ส่วนมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้ อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควร แก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติ แห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งมาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยความในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแต่ให้ยังคงปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่”



พิจารณาความมุ่งหมายของกฎหมายและบทบัญญัติมาตรา ๖๐ แล้วเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการปารีส และให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เริ่มต้นตั้งแต่ในวาระเริ่มแรกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับเป็นไปเพื่อให้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บรรลุผล จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิดช่องว่างอันส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องหยุดชะงัก กรณีจึงสอดคล้องกับหลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

สำหรับกรณีมาตรา ๖๐ วรรคสอง ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าทำให้ไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๑ วรรคสอง บัญญัติให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี บทบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยจะมีหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างไปจากประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมหลายประการ อย่างไรก็ตาม ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมมีสิทธิในการได้รับประโยชน์ตามที่ได้รับอยู่เดิมอย่างไรก็ยังคงได้รับประโยชน์ตามเดิม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมแก่กรณีแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีความเหมาะสมเป็นธรรมตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการตรากฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และได้รับเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗



๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗





คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๖๒ วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท โฆษิตพิพัฒน์ จำกัด) ในคดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๐๖๕/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒
โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

บริษัท โฆษิตพิพัฒน์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี ที่ ๑ กรมสรรพสามิตที่ ๒
และรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ ที่ ๓ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อ
ซิการ์เรตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าการประกอบ
กิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ
พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ จึงไม่สามารถอนุมัติใบอนุญาตได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งกล่าว ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี
กล่าวอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ
หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างไม่เป็นธรรม เป็นการดำเนินการไม่ชอบด้วย
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ซึ่งห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการแบบผูกขาด พระราชบัญญัติยาสูบ
พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพ
ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐
มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ
ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ หากศาลปกครองกลางมีคำสั่งหรือคำพิพากษาหลังวันที่ ๑๖
กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็จะยกข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต
พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ มาเป็นข้อต่อสู้กับผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมอีก การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งสามจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา
หรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอน
คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา
วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต
พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕



ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕ นั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้อต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้วก็ตาม แต่เมื่อการพิจารณาของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว ก่อนที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ โดยมีได้สิ้นผลไปเพราะเหตุที่กฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกไปแต่อย่างใด กรณีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงยังไม่หมดสิ้นไป และโดยที่การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดเหตุข้อพิพาท ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่หรือซิการ์ของรัฐเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บังคับแก่คดีนี้และถูกยกเลิกไปแล้ว พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงอาจมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองกลางอาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประกอบการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ มีหลักการทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่าประเด็นแห่งคดีตามคำโต้แย้งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่ยิกาแรตและควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยิกาแรตเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ยิกาแรตโดยเสรีย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและมีราคาถูกลง เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไร ซึ่งกำไรนั้นก็มาจากการบริโภคของประชาชน ทำให้อัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ยิกาก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่ายอันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพลานามัยของประชาชน รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคยาสูบ ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนมาถึงพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในปัจจุบันเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของ



ประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนอันเกิดจากการบริโภคสินค้าดังกล่าว โดยสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบในประเทศไทยเป็นภาคีเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่รัฐสามารถแทรกกฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลในการประกอบอาชีพผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ารัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการผลิตบุหรี่ซิการ์แต่เพียงผู้เดียว แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่ก็เป็นที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสุขภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่ง ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่ได้จำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่และควบคุมการบริโภคนยาสูบในประเทศเนื่องจากบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต ควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชนมิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์ ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นการที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕